

Gabriel Biriş: PNRR și Revizuirea cadrului fiscal (Reforma nr. 4)

Citim în Planul Național de Redresare și Reziliență (denumit în continuare „PNRR”) câteva enunțuri ce pot fi deosebit de importante în ceea ce privește evoluția pe termen scurt și mediu a legislației noastre fiscale, legislație care a suferit extrem de multe modificări începând cu anul 2015, an în care noul Cod fiscal a fost aprobat de Parlament.

Primul enunț are o aplicare mai generală, cu care sunt în perfect acord: „Prin această reformă, legislația fiscală românească este supusă unei analize amănunțite, cu asistența tehnică furnizată de o instituție independentă, în special în domeniul impozitelor și contribuțiilor sociale datorate pe veniturile obținute de persoane fizice, al impozitului pe profit (inclusiv în ceea ce privește regimurile speciale care pot face obiectul unor derogări) (...)”.

Al doilea enunț se referă la impozitul pe clădiri, cu care, de asemenea, sunt de acord și pe care îl salut: „Revizuirea impozitului pe proprietate, în special în ceea ce privește diferitele regimuri de impozitare a clădirilor, în funcție de statutul proprietarului (persoana juridică sau persoana fizică), vizează abordarea potențialului arbitraj între cele două sisteme de impozitare (...), precum și *stabilirea automată* a valorii impozabile a proprietăților supuse impozitelor locale” (s.n.).

Al treilea enunț, tot cu privire la impozitul pe clădiri, pe care însă îl dezavuez total pentru motivele pe care le voi detalia mai jos: „obiectivul celei de-a doua măsuri este întreruperea practicii de folosire a unei baze impozabile care nu este legată de *valoarea de piață*” (s.n.).

Voi începe cu primul text ce are potențialul de a obliga România (în contra voinței politice exprimate până acum) să își facă ordine în legislația fiscală, legislație ce asigură majoritatea veniturilor bugetului consolidat.

Pentru a înțelege atât motivul introducerii acestei prevederi, cât și posibilele evoluții ulterioare ca urmare a asumării acestei reforme de către România, vom analiza în cele ce urmează (o parte din) măsurile de politică fiscală implementate în ultimii ani. Aceste măsuri au dus la erodarea bazei de impunere, în special în ceea ce privește impozitul pe venit și contribuțiile sociale, dar și al impozitului pe profit. Reforma implică și revizuirea impozitelor pe proprietate și a impozitelor verzi, dar acestea nu vor face obiectul acestei analize.

1. **Impozitul pe profit**

Regula generală prevede obligația companiilor românești sau a celor străine care operează în România prin intermediul unui sediu permanent la plata unui impozit pe profit de 16% (diferența dintre veniturile impozabile și cheltuielile deductibile). În anul 2001, a fost introdus și un regim simplificat pentru microîntreprinderi, care puteau plăti un impozit de 1,5% din cifra de afaceri, dar doar dacă aceasta nu depășea 100.000 euro/an, regim supus ulterior mai multor modificări, inclusiv eliminarea și mai apoi reintroducerea lui.

Două măsuri recente au făcut însă ca doar puțin sub 5% dintre companiile înregistrate în România să mai declare și să plătească impozit pe profit:

- Legea nr. 170/2016 privind impozitul specific unor activități[1] – în HoReCa a eliminat, începând cu anul 2017, impozitul pe profit pentru toate hotelurile și restaurantele mari și foarte mari (cu cifra de afaceri peste 1 milion euro/an) și l-a înlocuit cu un impozit specific, calculat în funcție de suprafață și locație (pentru restaurante), de clasificare, de număr de locuri de cazare și locație (pentru hoteluri și complexuri hoteliere, acestea din urmă plătind impozit specific doar pe locurile de cazare, nu și pe restaurante, baruri sau alte activități generatoare de profit);
- U.G. nr. 3/2017[2] a ridicat plafonul pentru microîntreprinderi la 500.000 euro, iar, ulterior, O.U.G. nr. 79/2017[3] la 1.000.000 euro, excluzând din sfera de aplicare a impozitului pe profit majoritatea companiilor din România. În plus, O.U.G. nr. 79/2017 a permis folosirea regimului microîntreprinderilor și pentru activități de consultanță și management, erodând astfel și baza fiscală pentru impozitul pe venit și contribuții sociale.

2. Impozitul pe venit și contribuțiile sociale obligatorii

Reglementarea acestui domeniu deosebit de sensibil a suferit (extrem de) multe modificări în ultimii ani, care au avut multiple implicații, atât în ceea ce privește structura veniturilor bugetare, a erodării bazei de impunere, cât și a amplificării inechităților între diverse categorii de contribuabili:

- U.G. nr. 79/2017 a introdus (din anul 2018) așa-numita „revoluție fiscală”, eliminând contribuțiile la pensii (CAS) și sănătate (CASS) de la angajator și mutându-le

la angajat. Această soluție nu era nouă, ea fiind pentru prima dată prezentată într-un proiect de ordonanță de urgență a Guvernului, în septembrie 2016, la care s-a renunțat, numai că această mutare nu a fost deloc neutră:

- CAS angajat a devenit 25%, față de propunerea anterioară de 21%, cotă ce permitea un transfer neutru. Practic, CAS a crescut cu 19%, măbind în mod corespunzător veniturile bugetului de pensii;
- CASS angajat a devenit 10%, față de propunerea anterioară de 8,9%, măbind în mod corespunzător veniturile la bugetul de asigurări de sănătate;
- impozitul pe venit a fost redus de la 16% la 10%, pentru a compensa creșterile de CAS și CASS și a nu afecta salariul net al angajaților;
- baza de calcul a CAS și CASS pentru salarii și venituri asimilate salariilor a rămas salariul brut fără plafonare, însă baza de calcul a CAS pentru contribuabilii care obțin venituri din activități independente a devenit egală cu salariul minim (anterior era la alegerea contribuabilului – între salariul minim și 5 salarii medii –, dar procentul era de 10,5%), iar baza de calcul a CASS pentru contribuabilii care obțin venituri din activități independente, din închiriere sau din investiții mai mari decât echivalentul a 12 salarii minime într-un an a devenit egală cu salariul minim, indiferent de suma veniturilor (din anul 2017, baza de calcul a CASS, 5,5%, era plafonată la 5 salarii medii pe fiecare tip de venit în parte, anterior baza de calcul nefiind plafonată);
- veniturile din drepturi de autor au fost scoase din categoria veniturilor din activități independente și incluse într-un capitol distinct, astfel încât prevederile existente cu privire la retratarea de către ANAF a activităților independente (în dependente) să nu mai fie aplicabile, guvernul evitând astfel ca, în campaniile de retratare a unor astfel de venituri, să

mai aibă conflicte cu presa. În plus, persoanele care obțineau venituri din drepturi de autor și care aveau și alte tipuri de venituri (salarii, venituri din activități independente) deveneau exceptate de la obligația de plată a CAS și CASS pentru veniturile din drepturi de autor.

Rezultatul acestui set de măsuri a fost următorul:

- aproximativ 13 miliarde de lei au fost transferați de la bugetul de stat (prin reducerea de la 16% la 10% a impozitului pe venit) la bugetul de pensii, ceea ce a permis politicienilor să susțină că sunt fonduri pentru creșterea accelerată a pensiilor, creștere care a și avut loc în anii următori, adâncind deficitul bugetului consolidat până la cifrele amețitoare din prezent;
- sarcina fiscală pe muncă (salarii sau asimilate salariilor) a rămas extrem de ridicată (41,25% din costul angajatorului), însă sarcina fiscală pentru veniturile din activități independente a scăzut de la 21,5% (5,5% CASS + 16% impozit pe venit) la puțin peste 10% (10% din salariul minim + 10% impozit). Diferențele imense între sarcina fiscală pe muncă (41,25%) și sarcina fiscală pentru veniturile din activități independente (10% + CASS în sumă fixă), dar și diferența față de sarcina fiscală pe veniturile din microîntreprinderi (sub 6%) au descurajat creșterea conformării voluntare și au stimulat apelarea la forme alternative de remunerare (contracte de prestări servicii, inclusiv consultanță și management).
- U.G. nr. 3/2017 a introdus (din februarie 2017) scutirea de impozit pe salarii (atunci 16%, acum 10%) pentru angajații sezonieri din HoReCa;
- U.G. nr. 114/2018[4] a introdus (începând cu anul 2019) scutirea de impozit pe salarii (10%), dar și a CASS (10%) pentru toți angajații din construcții sau din industria producătoare de materiale de construcții,

pentru salariile sub 30.000 lei/lună. Angajații din aceste domenii de activitate au rămas însă asigurați în sistemul național de sănătate, fără însă să contribuie la finanțarea acestuia;

- au fost păstrate scutirea de impozit pe salarii a programatorilor (introdusă încă din anul 2001) și scutirea de impozit pe salariu a angajaților din sectorul cercetare/dezvoltare (introdusă în anul 2016, dar neaplicabilă în lipsa unor norme de aplicare clare).

Ce se poate face? Tehnic, nu este deloc complicat. Trebuie doar să acceptăm că designul legislației fiscale trebuie să țină cont de mărimea veniturilor/câștigurilor, fără a fi create categorii privilegiate de contribuabili.

Refacerea bazei pentru impozitul pe profit poate fi făcută relativ ușor, prin eliminarea impozitului specific și reducerea plafonului pentru impozitul pe venitul microîntreprinderilor la un nivel rezonabil, coroborat cu restrângerea posibilității de a abuza de acest regim simplificat prin limitarea numărului de microîntreprinderi pe care un contribuabil le poate înființa și a domeniilor de activitate în care regimul poate fi folosit.

Refacerea bazei de impunere la impozitul pe venit și contribuții sociale este ceva mai complicată, pentru că trebuie ținut cont de faptul că CAS și CASS nu sunt impozite, ele implică contraprestații (asigurare de pensii, de sănătate); deci, chiar dacă aceste contribuții continuă să se bazeze pe principiul solidarității, baza lor de calcul trebuie plafonată la un nivel rezonabil. Un astfel de nivel poate fi stabilit la maximum 3 salarii medii/lună, calculat prin raportare la suma veniturilor obținute de contribuabil, coroborat cu eliminarea tuturor scutirilor sau tratamentelor preferențiale existente în prezent. Tehnic, nu este complicat, instrumentele necesare adoptării acestei soluții (mutarea CAS,

CASS la angajat + Declarația unică de impunere) fiind deja implementate.

Considerentele de mai sus sunt valabile și pentru celelalte impozite.

3. Impozitul pe clădiri – ce avem acum și de ce trebuie reformat sistemul?

Actualul sistem de impozitare a clădirilor, introdus din anul 2016, prin noul Cod fiscal aprobat în anul 2015, este o evoluție a celui existent înainte de anul 2016, atunci când existau diferențe uriașe ale impozitului între persoane juridice și persoane fizice (pentru aceeași clădire, impozitul datorat de o persoană juridică putând fi și de 100 de ori până la 10.000%!!! mai mare decât cel datorat de persoana fizică).

Reforma introdusă în anul 2015, bazată în mare parte pe propuneri făcute inclusiv de mine de-a lungul timpului, ar fi trebuit să atingă două obiective (ambele reluate în primul enunț): eliminarea diferențelor uriașe de impunere între persoane fizice și persoane juridice, stabilirea unei baze impozabile unitare (în funcție de tipul clădirii, dar și cu ajustări în funcție de localitate/zona în cadrul localității), plecând de la grila deja existentă pentru clădirile deținute de persoane fizice, urmând a fi păstrată doar diferențierea în funcție de destinația clădirii (rezidențial/comercial) prin cotele de impunere (evident, cote mai mici pentru rezidențial).

Din păcate, a ieșit altceva, iar acum avem nu două, ci cinci categorii:

1. clădiri rezidențiale deținute de persoane fizice, pentru

care impozitul se determină prin înmulțirea bazei impozabile cu procentul de impozit, care este stabilit prin hotărârea consiliului local, între 0,08% și 0,2%. Baza impozabilă se calculează prin înmulțirea suprafeței construite desfășurate cu valoarea prevăzută în Codul fiscal (între 1.000 lei/mp și 75 lei/mp, în funcție de tipul clădirii) și coeficienții de ajustare în funcție de rangul localității și zona în cadrul localității (între 2,6 și 0,9). Mai sunt, de asemenea, stabiliți câțiva coeficienți de reducere a impozitului, pentru apartamentele situate în imobile cu mai mult de 8 apartamente și mai mult de 3 etaje (-10%) sau în funcție de vechime (-50% pentru clădiri mai vechi de 100 de ani, -30% pentru clădiri mai vechi de 50 de ani, -10% pentru clădiri mai vechi de 30 de ani);

2. **clădiri nerezidențiale deținute de persoane fizice**, pentru care impozitul se determină prin aplicarea unei cote cuprinse între 0,2 și 1,3% aplicate asupra valorii rezultate în urma raportului de expertiză sau – în cazul în care nu există raport de expertiză – prin aplicarea unei cote de 2% asupra valorii determinate pentru clădiri rezidențiale;
- **clădiri cu destinație mixtă**, pentru care impozitul se calculează pro-rata în funcție de destinație, conform formulelor de mai sus, iar, în cazul în care nu se poate determina conform acestui algoritm, impozitul este de 0,3% din valoarea impozabilă calculată pentru rezidențial;
1. **clădiri cu destinație rezidențială deținute de persoane juridice**, pentru care impozitul se calculează prin aplicarea unei cote cuprinse între 0,08% și 0,2% asupra valorii impozabile, conform raportului de evaluare care trebuie refăcut nu mai târziu de 5 ani. În cazul în care valoarea nu este actualizată, se aplică un impozit de 5%;

2. clădiri cu destinație nerezidențială deținute de persoane juridice, pentru care impozitul se calculează prin aplicarea unei cote cuprinse între 0,2% și 1,3% asupra valorii impozabile, conform raportului de evaluare care trebuie refăcut nu mai târziu de 5 ani. În cazul în care valoarea nu este actualizată, se aplică un impozit de 5%.

De precizat că valoarea impozabilă este fie valoarea de achiziție, fie costul de construcție sau valoarea rezultată în urma evaluării. În plus, autoritățile locale pot stabili, prin hotărârea consiliului local, cote mai mari de impozit, fără însă a putea depăși cu mai mult de 50% cotele maxime stabilite. De menționat și că ANEVAR a stabilit un standard special de evaluare (GEF 500), standard care, practic, a aliniat valorile impozabile rezultate în urma evaluărilor cu cele din grila pentru persoane fizice/rezidențial.

După cum vedem, pentru aceeași clădire, impozitul poate varia extrem de mult, mai ales că, din motive evident electorale (companiile nu votează), consiliile locale au stabilit cote de impunere mai aproape de minim pentru persoane fizice și de maxim (majorate) pentru persoane juridice.

Doar cu titlu de exemplu, pentru un apartament de 75 mp într-un bloc din centrul Bucureștiului cu destinație rezidențială, impozitul poate fi:

– pentru persoana fizică: $1.000 * 2,6 * 75 * 90\% * 0,08\% = 140,4$ lei (impozit anual);

– pentru persoana juridică: $1.000 * 75 * 0,3\% = 585$ lei (+416%).

Pentru același spațiu folosit ca sediu de firmă, impozitul va fi:

– pentru persoana fizică: $1.000 * 2,6 * 75 * 0,2\% = 390$ lei.
Dacă omite să facă reevaluarea: 3.900 lei;

– pentru persoana juridică: $1.000 * 2,6 * 75 * 1,85\% = 3.607,5$ lei (+925%). Dacă omite să facă reevaluarea: 9.750 lei.

Observă, aşadar, că diferenţele sunt semnificative, primul enunţ fiind cât se poate de corect, sistemul trebuie reformat pentru a elimina aceste diferenţe semnificative. În plus, acest sistem cu reevaluări periodice (introdus într-o vreme în care România avea hiperinflaţie şi păstrat ulterior) a condus şi la foarte multe litigii între contribuabili şi DITL, practica acestora din urmă fiind să nu facă deloc prevenţie, ci doar să aştepte greşeala contribuabilului pentru a emite decizii de impunere cu cota majorată.

3.1. De ce valoarea de piaţă nu trebuie să fie un criteriu pentru stabilirea impozitului pe clădiri?

Sunt multe motive pentru care consider că stabilirea impozitului pe clădiri în funcţie de valoarea de piaţă este o imensă greşeală. Am scris despre aceasta încă din anul 2007 [Despre competitivitate (3), în Business Standard, 27.11.2007] şi am dedicat o secţiune în cartea publicată în anul 2012 (Secţiunea 13.1.3. din „Despre fiscalitate şi competitivitate”, Ed. Universul Juridic). Voi relua în cele ce urmează argumentele aduse de-a lungul timpului, în speranţa că această bazonie nu va fi implementată.

1. i) Valoarea de piaţă fluctuează foarte mult în funcţie de condiţiile de piaţă

Dobânzile şi disponibilitatea creditului pentru

cumpărători/investitori sunt extrem de importante, dobânzile mici (precum cele de azi) ducând imediat la creșterea cererii și, deci, și a prețurilor, atât pentru apartamente, cât și pentru proprietăți comerciale a căror valoare de piață depinde de veniturile din chirii generate de clădire și de yield (yield care este direct legat de dobânzi). Deja asistăm la discuții cu privire la o „bulă imobiliară”, creată de dobânzile minime istorice și de lichiditatea uriașă din piață, care este alimentată și de programele guvernamentale de sprijin în pandemie. Aceste măsuri, pe lângă programe de genul „Noua Casă”, au dus la creșterea cererii (în special pe segmentul rezidențial) și a prețurilor. Nu este deloc normal ca proprietarul locuinței în care își duce viața să fie afectat de bulele pieței, bule în care el nu participă. Trebuie să ținem cont și că România este țara cu cele mai multe locuințe în proprietate din Uniunea Europeană...

1. ii) Valoarea de piață fluctuează foarte mult în funcție de locație

Nu este deloc neuzual ca prețurile unui apartament în același cartier să varieze semnificativ în funcție de priveliștea pe care apartamentul o oferă, de etaj, dar și de calitatea vecinilor. Un apartament într-un bloc din care răsună manelele sau care are „spărgători de semințe” la intrare va fi semnificativ mai ieftin decât unul în aceeași zonă care nu are astfel de „beneficii”, motiv pentru care, în mai toate dezvoltările rezidențiale noi de astăzi, cumpărătorii sunt obligați să respecte regulamente de condominiu stricte, astfel încât valoarea de piață să fie cât mai puțin afectată de astfel de comportamente... Legarea valorii impozabile de valoarea de piață va implica deci rapoarte noi de evaluare (periodice) pentru milioane de locuințe, ceea ce este complet absurd. Pe lângă costurile prohibitive pentru cetățeni

(costuri care depășesc, în cele mai multe cazuri, cu mult impozitul anual), ar apărea și o problemă pentru ANEVAR, în România neexistând atât de mulți evaluatori care să le poată face în timp util.

iii) Valoarea de piață generează costuri administrative și impredictibilitate

Cine va procesa milioanele de declarații de impunere noi ce vor trebui depuse în urma introducerii acestui criteriu? Funcționarii publici? Câți angajați mai trebuie și la ce costuri se ridică? În plus, acest criteriu, dacă ar fi introdus, ar face imposibilă o bugetare multianuală coerentă, o bună parte a veniturilor orașelor și comunelor devenind dintr-o dată foarte volatilă, piața putând nu numai urca, ci și coborî abrupt, așa cum, de altfel, s-a și întâmplat în perioada 2009-2010.

iv) Valoarea de piață va duce la explozia costurilor pentru chiriași

Marea majoritate a contractelor de închiriere în clădirile de birouri sunt „triplu net”, chiriașul urmând să suporte, pe lângă chirie și costul utilităților (proprie și pe spațiile comune), costul managementului clădirii, dar și al impozitului suportat de proprietar, impozit inclus în *service charge*. Să facem un calcul simplu pentru a vedea ce ar însemna aceasta astăzi, când, conform GEF 500, valoarea impozabilă este de 2.600 lei/mp la o clădire închiriată cu 14 euro/mp/lună, în contextul în care piața oferă un yield de 7,5%. Înmulțim chiria lunară de 14 euro cu 12 luni și obținem 168 euro/mp/an.

Un yield de 7,5% ne dă o valoare impozabilă de 2.240 euro/mp, ceea ce, la un curs de 4,9 lei/1 euro, înseamnă 11.000 lei/mp. Socotim cât ar fi impozitul suplimentar, luând cota de 1,8%: $(11.000 - 2.600) * 1,8\% = 151,2$ lei/mp/an, ceea ce înseamnă că ar crește costurile cu închirierea sediului cu 2,6 euro/mp/lună, adică cu aproape 20%. O astfel de fluctuație nu are cum să aducă predictibilitate în niciun model de business!

v) Valoarea de piață „amendează” investițiile în calitate

Valoarea de piață a unei clădiri va depinde, în mod evident, de calitatea materialelor folosite pentru instalații și finisaje, de calitatea arhitectonică, dar și de calitatea administrării. Or, știm cu toții, calitatea costă! Un investitor își poate asuma o investiție mai mare într-o investiție de calitate, cu gândul că și-o poate recupera printr-o chirie mai mare, dar care va atrage după sine o valoare de piață și un impozit (anual!) mai mare. Aceasta îl va face pe investitorul nostru să reconsidere opțiunea investiției în calitate, investiție pe care nu și-o va putea recupera în contextul în care chiriașul se uită la costul total al contractului (inclusiv impozitul)... Să recapitulăm ce ne va aduce legarea valorii impozabile de valoarea de piață:

- descurajarea investițiilor imobiliare de calitate;
- costuri uriașe de administrare, atât pentru contribuabili, cât și pentru DITL;
- incertitudine cu privire la costuri (pentru proprietari/chiriași) și la venituri (pentru DITL).

Asta vrem?

4. Ce cred eu că trebuie făcut?

Nimic altceva decât ceea ce susțineam că trebuie făcut și în anul 2007, când am abordat pentru prima dată acest subiect, și anume:

– păstrat și extins ceea ce avem acum bun, și anume:

1. grila de valori impozabile prevăzută în acest moment pentru calculul valorii impozabile pentru imobilele cu destinație rezidențială deținute de persoane fizice, soluție ce ar trebui extinsă pentru calculul valorii impozabile la toate clădirile (deja realitate, prin GEF 500);
2. diferențierea prin cotele de impunere între imobilele folosite pentru locuire și cele cu destinație nerezidențială.

– eliminat ceea ce avem acum greșit, și anume:

1. posibilitatea consiliilor locale de a introduce cote diferite pentru persoane juridice față de persoane fizice;
2. prevederea cu privire la reevaluări periodice, care, pe lângă faptul că generează costuri inutile, generează și riscuri extrem de mari în cazul în care contribuabilii fie nu înregistrează corect rapoartele de reevaluare, fie pur și simplu DITL nu este de acord cu ele și le contestă.

Ciudat este că, într-o variantă intermediară a PNRR, se renunțase la această formulare (stabilirea valorii impozabile în funcție de valoarea de piață) și se introdusese o formulă cu privire la calculul automat al valorii impozabile ce permitea implementarea soluției descrise mai sus. Eu unul consider această formulă mult mai eficientă din toate punctele de vedere (justețea așezării sarcinii fiscale, ușurința

administrării atât pentru contribuabili, cât și pentru DITL, stimularea investițiilor în clădiri de calitate superioară etc.).

Evident, trebuie avută o discuție serioasă și cu privire la nivelul impunerii, nivelul actual (pentru locuințe deținute de persoane fizice) pârându-mi-se mai degrabă unul derizoriu, fiind, în opinia mea, doar o altă formă de exprimare a populismului omniprezent în decizia politică din ultimele decenii.

[\[1\]](#) Publicată în M. Of. nr. 812 din 14 octombrie 2016.

[\[2\]](#) Publicată în M. Of. nr. 16 din 6 ianuarie 2017.

[\[3\]](#) Publicată în M. Of. nr. 885 din 10 noiembrie 2017.

[\[4\]](#) Publicată în M. Of. nr. 1116 din 29 decembrie 2018.

Acesta este Editorialul [nr. 5/2021 al revistei Tax Magazine](#).